

<論 説>

平成の大合併と「地域自治組織」活動の現段階 —— 宮城県大崎市を事例に ——

小 内 純 子

序章 問題意識と課題

1. 平成の大合併と大崎市の取り組み

現在は、合併のピークであった2005年から15年余りが経過した段階にある。「平成の大合併」は、国家主導によるローカル・スケールの空間再編という性格をもつものとされる。背景には、国家の厳しい財政危機があり、それを「空間的に回避」するために、国家リスクレーシングとして合併が推進されたということである。「合併特例債」の発行と地方交付税交付金の削減という「アメとムチ」の両面に誘導され、短期間のうちに多くの自治体が合併に駆り立てられていった。結果として、「複数の小規模自治体を、近隣に位置する相対的に規模の大きい自治体へと一気に編入する」タイプの合併が全国各地で進められた〔町村、2013：55-56〕。

この平成の大合併の結果については、住民側から「合併しない方がよかった」という意見が多く出されているだけではなく〔総務省、2010：10〕、推進した側からも「やりすぎた」「失敗だった」と評価されていると言われる〔今井、2008：17〕¹⁾。しかし、合併を選択した自治体側にしてみれば、「失敗だった」で終わりというわけにはいかない。新たに誕生した自治体において、どのようなローカル・ガバナンスを構築していくのかという難題が待ち受けている。とくに、平成の大合併では、多数の市町村が合併し、広大な面積の自治体が誕生したことで、内部に性格が

異なる多様な地域を抱え込んだ自治体が誕生しており、合併自治体に課せられた課題は、非常に複雑で難しいものとなっている。

このような課題に対応するために、平成の大合併で積極的に導入されたのが、「地域自治組織」である。すなわち今回の合併では、地域自治組織制度を創設し、旧市町村単位に分権型自治をめざす姿勢が示された。実際、平成の合併を契機に、合併特例法に基づく合併特例区、一般制度や特例制度に基づく地域自治区のほか、条例に基づく地域自治組織が結成される動きが全国各地でみられた²⁾。

こうした動きに関して、山崎仁郎は、「2004（平成 16）年に地方自治法が改正され、制度化された一般制度としての地域自治区は、『合併特例法』にもとづくそれとは違って、自治体としての地位を失った地域への補償策にとどまらず、地域自治を可能にするための日本ではじめての法制度であるという点で、画期的な意義をもつ」ものとして積極的に評価している〔山崎・宗野、2013：6〕。また、石崎誠也も「基礎自治体の内部にさらに狭義の地域自治の単位が存在することを一般的に承認したものとして、またその地域組織は住民自治組織として形成されなければならないとの立法者の認識を示したものとして、重要な意義をもつものである」と評価している〔石崎、2006：77〕。さらに名和田是彦は、制度の外に放置されてきた日本のコミュニティが制度化されていく過程を、「政策による制度化」、「条例による制度化」、「法律による制度化」に分類し、「日本でも、平成の大合併を機縁として、とうとう法律上コミュニティを制度化することができる仕組みがつくられた」〔名和田、2009：8〕とみる³⁾。このようにこれらの論者は、一般制度として地域自治区が制度化されたことに注目している。

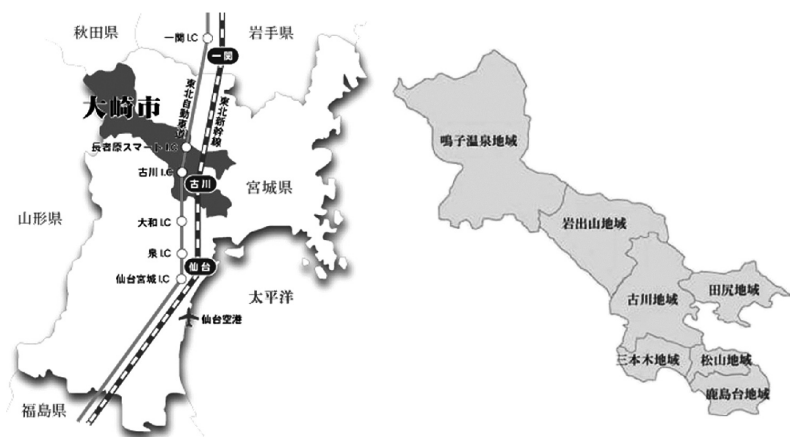
一方、今井照は、「今回の市町村合併で持ち出された『地域自治組織』論は、必ずしも目新しいものではない」とし、「かつての合併においても主張されてきたことであり、その帰趨は歴史的にも明確である。つまり、合併を促進させる機能だけを担い、いずれ雲散霧消する運命にある」〔今井、2008：267〕として、早い段階で見切りをつけている。

このような対照的な見解が存在することを念頭においた場合、平成の大合併によって結成された地域自治組織を、現時点でどのように評価するかは今日の課題であることがわかる。例えば、2005年7月に合併した浜松市は、地方自治法に基づく地域自治区を設置し、当初は、「小さな市役所、大きな区役所」をスローガンに分権型自治をめざしていたが、市長が代わったことを契機に「1つの浜松」路線へ転換し、分権型自治は放棄されている。地域自治区も2012年3月末をもって廃止されており[丸山、2015、西原、2015]、まさに今井が予言したとおりの経緯をたどっている。

しかしその一方で、分権型自治を追求し続けている自治体もある。新潟県上越市や宮崎県宮崎市などがそれにあたる⁴⁾。本稿が対象とする宮城県大崎市もその1つである。2020年現在も、地域自治組織の実質化を目指し、行政と住民の試行錯誤が続いており、少なくとも「雲散霧消する運命」をたどってはいない。大崎市は2006年3月末に1市6町で合併した。対等合併という形をとってはいるが、実際には、人口や財政規模で新市の約半分を占める古川市が中心となり、周辺の6町との合併を進めていったケースである。合併によって誕生した大崎市は、東西に80kmと広く、地形や気候も異なり、中山間地域、温泉地、城下町、平場農村など、さまざまな歴史的個性をもった地域を内包した新市となっている(図1参照)。まさに、先に指摘した「平成の大合併」の特徴を備えた自治体であり、当初から個性豊かな旧市町をどうまとめあげていくかが大きな課題となっていた。

ただし、大崎市の場合は、地方自治法ではなく、大崎市まちづくり協議会条例の制定によって、地域自治組織を立ち上げている。阿部昌樹によれば、合併特例制度で設置された場合だけではなく、一般制度で設置された地域自治区も、その数は、2011年以降、ほぼ横ばいから漸減で推移しており、むしろ条例や要綱などによって独自に地域自治組織を創設する自治体の方が多いという[阿部、2017]⁵⁾。その意味で、条例によって創設している大崎市の事例は、現在の地域自治組織を代表する性格を

図1 大崎市の位置と7つの地域（旧市町）



出典：大崎市の HP および関連資料

備えているとみることができる。

2. 本稿の問題意識

本稿の課題は、大崎市において、合併から今日まで分権型自治を模索し続けることを可能にしている要因を把握するとともに、行政や地域自治組織が現在直面する課題を明らかにし、その課題を如何にして乗り越えようとしているかを取り押さえることにある。

また、近年は、合併に伴って成立した「地域自治組織」も含む概念として「地域運営組織」(RMO: Region Management Organization) が注目されている。総務省では、2013 年度に「暮らしを支える地域運営組織に関する研究会」(座長：小田切徳美 明治大学教授) を設置し、調査研究を続け、毎年報告書を提出している⁶⁾。その報告書によると、地域運営組織とは、「地域の生活や暮らしを守るため、地域で暮らす人々が中心となって形成され、地域内の様々な関係主体が参加する協議組織が定めた地域経営の指針に基づき、地域課題の解決に向けた取り組みを持続的に実践する組織」と定義され、その活動範囲には、顔が見える範囲、すな

わち概ね「小学校区（旧小学校区）」が想定されている。この地域運営組織の発展プロセスには、自治会・町内会などの地縁組織を中心として、その延長線上で共助・サービスを発展させていく「自治中心型」と、例えば、NPO 法人や一般社団法人などの法人格を有する地域課題解決のための組織がコミュニティビジネスといった形で地域課題、社会課題に取り組む中から地域との関係を密にしていく「事業中心型」の2つがある。地域運営組織の約8割が法人格を持たない任意団体の「自治中心型」の地域運営組織であり、「自治中心型」には「平成の大合併」を契機として広がったものが多いとされる。本稿が対象とする大崎市の「地域自治組織」はまさにこのパターンに属し、実際、2018年度の報告書では大崎市が調査対象自治体の1つに選定されている〔総務省地域力創造グループ地域振興室、2019〕⁷⁾。従って、本稿の分析結果は、合併した自治体に限定されるものではなく、「地域運営組織」活動に取り組む多くの他の自治体の取り組みにも示唆を与えることができるものと考えている。

以下では、第1に、合併から今日まで分権型自治を模索し続けることを可能にしている要因を明らかにし、第2に、大崎市が現在直面している課題とそれを克服するための新たな試みについて考察する。

第1章 大崎市における合併の経緯と最終報告書

1. 大崎市誕生の経緯

最初到大崎市の誕生までについて簡単に振り返っておく。新市が誕生するまでの道のりは決して平坦ではなかった。古川市の市長の提案を受けて、加美郡を除く大崎地方1市9町で合併についての研究を進めることで合意したのは2002年6月のことで、翌月には、1市9町で市町村合併事務研究会が設立される。2003年2月に、大崎地方合併推進協議会（任意協議会）の設立が決定するが、そこに至るまでに3町（桶谷町、南郷町、高清水町）が離脱し、1市6町（古川市、鹿島台町、三本木町、松山町、田尻町、岩出山町、鳴子町）による船出であった⁸⁾。同年7月1

日に大崎地方合併推進協議会（法定協議会）が設立され、合併特例法期限内の2005年3月31日までの合併を目指すことが決まる。なお、ここに至る過程はけっして順調ではなく、2つの自治体では住民意向調査結果が反対多数となり、1つの自治体でも実施には至らなかったが反対派による住民投票実施を求める強い要請が出された。このように、法定協議会の設立は十分な住民の合意を得た上で行われたものではなかった。

こうした事情もあって、合併は2005年3月31日までに達成することはできなかった。2004年8月21日に合併協定調印式を実施し、9月1日に各市町で臨時議会を開き廃置分合を諮ったところ古川市議会で否決されてしまったのである。背景には、表1に見るように、人口や財政規模で1市6町全体の5割前後を占めるにもかかわらず対等合併であり、新市の名称も古川市ではなく大崎市となるなどの点に、古川市民が強く反発していたという事情がある。その後、古川市長が市民の信を問うため一旦辞任して出直し選挙に行い、再選を果たしたことで、2005年1月13日に各市町で臨時議会が開催され、再度廃置分合が諮られた。結果は、今度は全自治体で可決され、1年遅れで2006年3月に合併が実現し

表1 各市町別人口・標準財政規模・財政力指数

	2005 年度		2004 年度		2000 年度
	人口		標準財政規模		財政力指数
	実数	比率	実数 (千円)	比率	
古川市	74,223	53.4	14,787,584	46.7	0.549
松山町	6,964	5.0	1,856,243	5.9	0.243
三本木町	8,400	6.0	2,203,767	7.0	0.540
鹿島台町	13,794	9.9	3,146,485	9.9	0.309
岩出山町	13,625	9.8	3,705,303	11.7	0.307
鳴子町	8,883	6.4	2,879,102	9.1	0.357
田尻町	13,069	9.4	3,086,619	9.7	0.332
計	138,958	100.0	31,665,103	100.0	

資料：各種統計資料

たのである。

こうした経緯をみると、各自治体の首長と議会が主導するかたちで、かなり強引に合併が推進されたことがわかる。各自治体が強引に合併を進めた理由は、やはり自治体財政の将来に対する強い危機意識があったとされる⁹⁾。みてきたようなゴタゴタの影響もあり、現職の首長のなかから新市長を選ぶことはできず、地元出身の元県議会議長が担ぎ出され、新市長に就任している。

2. 地域自治組織（大崎市流）のあり方に関する最終報告書

以上のように大崎市の合併は、かなりの紆余曲折を経て実現されたものであった。しかし、そうした事態に対する危機感もあってか、法定協議会の成立後に結成された「地域自治組織（大崎市流）検討小委員会（以下、検討小委員会）」によって2005年12月に提出された「地域自治組織（大崎市流）のあり方に関する最終報告書」（以下、最終報告書）は、合併後の方向性が明確に示された練られたものとなっている。そこで、18頁からなるこの最終報告書の検討を通じて、大崎市が目指した地域自治組織づくりの理念について確認しておく。

表2は、検討小委員会の構成メンバーを示したものである。委員は、各市町の首長、議会議長・議員、住民代表（各自治体から2人）、県関係者の総勢37人で、うち女性委員は8人で、いずれも住民代表の委員で

表2 検討小委員会の構成メンバー

6町の首長	6人
1市6町の議長と議員1人	14人
1市6町の住民代表各2人	14人
宮城県古川地方振興事務所長	1人
宮城県総務部市町村課課長補佐合併推進担当	1人
古川市助役（幹事）	1人
計	37人
アドバイザー TYさん（高崎経済大学講師/当時）	1人

資料：『地域自治組織（大崎市流）のあり方に関する最終報告書』

あった。これにアドバイザーとして高崎経済大学の TY 氏が加わった構成となっている。TY 氏は報告書作成におけるキーパーソンの 1 人であり、「彼を中心に、週 2 回朝から夜まで膝を交えて話し合い、方向性をつくった」と証言する当時の行政担当者もいる。

検討小委員会は、2004 年 5 月 15 日の第 1 回の検討小委員会に始まり、2005 年 10 月 31 日までの 1 年 5 カ月の間に 8 回開催されている。その間、2015 年 4 月に講演会、6 月にフォーラムを実施して、住民に対する情報発信に努めている（表 3）。

報告書の冒頭で、新市において新しい住民自治の創造と個性ある住民活動の確立が必要だとし、分権型社会の構築に向けた新たな住民自治活動のシステムづくりと市民が主体的に活動に関わることの重要性が指摘され、検討小委員会ではこうした協働のまちづくりのための基礎づくりを目指すことが述べられている。

それに続き、報告書では、検討小委員会の開催に沿って検討事項や決定事項について記述されていく。合併後の組織づくりの方向性の主な内容は以下のとおりである。

1) 市町村の合併の特例に関する法律第 5 条の 4 第 1 項の規定に基づ

表 3 検討委員会に係る活動

2004 年	5 月 15 日	第 1 回小委員会
2005 年	5 月 29 日	第 2 回小委員会
	6 月 13 日	第 3 回小委員会
	6 月 29 日	第 19 回大崎地方合併協議会
	3 月 19 日	第 4 回小委員会
	4 月 21 日	市町村合併講演会
	6 月 11 日	市町村合併フォーラム
	6 月 11 日	第 5 回小委員会
	9 月 2 日	第 6 回小委員会
	10 月 3 日	第 7 回小委員会
	10 月 31 日	第 8 回小委員会
	12 月	最終報告書提出

資料：表 2 と同じ

- く「地域審議会」は設置せず、その期待される役割を兼ねる「地域自治組織」の設置を検討する。
- 2) 新市としての一体性に留意しつつ、お互いの地域を理解し・尊重し・活かし合うことを重視し、個性を磨く住民主体の大崎市流組織を創造し、分権型社会の構築を目指す。
 - 3) 「補完性の原理」に基づき、まずは住民が主体的に関わり自分たちで解決することを重視し、将来的には、地域自治組織に公共サービスの一部を分担してもらうことを目指す。
 - 4) 行政は、側面的支援に徹し、必要に応じて適切な財政支援や人的支援を行う。その際、行政による押し付けにならないように注意し、そのために職員の意識改革を進める。
 - 5) 旧市町単位に「まちづくり協議会」を設置し、その内部に住民自治組織の根幹となる「地域づくり委員会」を配置する。旧市町単位に総合支所を置き¹⁰⁾、住民自治組織と連携する協働体制を構築する。まちづくり協議会を繋ぐ「まちづくり連絡会議」を設置する。
 - 6) 多くの住民に地域自治の意義と必要性を理解してもらうために、情報公開や学習会の場を十分に設け、そうした活動を通じて、地域を支える人材の育成を行う。

以上のようにこの最終報告書では、将来的に行政だけでは公共サービスを行うことは限界になるという認識に立ち、協働のまちづくりを進めることでその限界を乗り越えようとする内容となっている。なかでも特に重視しているのが、2)の分権型社会の構築を目指す点である。前述のように新市は、東西に80 kmと広く、地形や気候も異なり、さまざまな歴史的個性をもった地域を内包しているため、お互いの地域を理解・尊重し、それぞれの個性を活かすまちづくりが掲げられている。「大崎市流」とはそのことを意味し、最終報告書の表紙には虹の絵(7色=7つの自治体)が象徴的に描かれている。

第2章 大崎市流・地域自治組織の仕組みづくり

1. 分析の視点：協働のまちづくりのための3つの要素

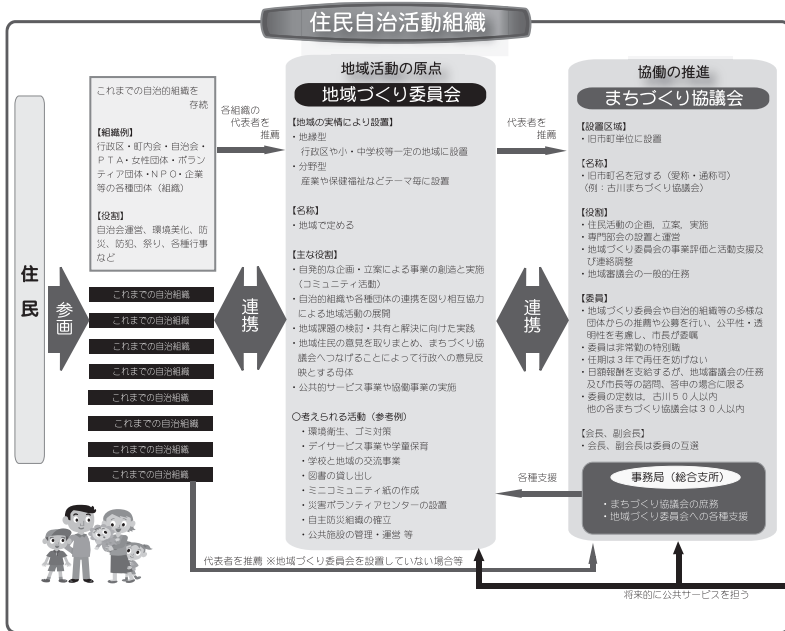
さて、合併後の大崎市では、先の「最終報告書」にそって協働のまちづくりのための体制づくりが進められていく。この協働のまちづくりを首尾よく進めるためには、①協働のまちづくりを目指す仕組み、②その仕組みを動かす工夫（配慮）、そして、③仕組みを動かす人（住民、行政職員）の3つの要素が必要不可欠と考え、以下ではその点に留意しつつ分析を進める。

先進的な取り組みを進める上越市で組織づくりを担当する職員は、「住民自治や地域自治をより豊かにするためには、市民も行政も覚悟を持って、お任せ民主主義から脱皮していく必要があるのではないか。住民自治の充実に向けた取り組みの成否は、市民の主体的な参加と行政の本気度に懸かっている」と述べている〔池田、2011：88〕。また、後に登場する大崎市のS係長も、「自治基本条例や協働マニュアルがあるだけでは協働は進まない。やはり職員の地域を想う気持ちが一番大事です」と語っている。いずれも立派な条例や組織を作るだけではだめで、それを動かす人の重要性を指摘している。組織・制度に血を通わせるのはそれを運用する人であることは間違いないが、本稿では、これらの2つの要素に加え、もう1つ2つを繋ぐものとして「仕組みを動かす工夫（配慮）」という点に注目したい。調査を進めていく過程で、制度や組織にまでは体现されないちょっとした工夫（配慮）に気付くようになり、そうした小さな工夫（配慮）が組織を円滑に運営する上で、意外と重要な役割を果たしているのではないかと考えるようになったからである。

2. まちづくり協議会と地域づくり委員会

図2は、合併後に大崎市が作り上げた住民自治組織のイメージ図である。大崎市の地域自治組織は、旧市町単位に組織された7つの「まちづくり協議会」と53の「地域づくり委員会」から構成されている。従って、

図2 大崎市の住民自治活動組織のイメージ図



資料：「大崎市流住民自治活動組織イメージ図」より作成

注：市作成のイメージ図より住民自治活動組織の部分のみ切り取っている。

地域自治組織は60とカウントされている。

まちづくり協議会は、大崎市まちづくり協議会条例に基づいて設立されている。条例には、目的（第1条）は「住民自治の向上と活力ある地域の創造に寄与すること」であり、役割（第3条）は、①まちづくり活動の企画、立案及び実施に関する事項、まちづくり団体等の活動支援及び連絡調整に関する事項、について自主的に実施する、②市長の諮問に応じ、当該区域に係る新市建設計画の変更に関する事項について調査審議する、③当該区域の重要事項に関し市長に意見を述べるができる、とある。協議会の委員定数は古川地域が50人以上、他の6地域は30人以上で、委員は市長により委嘱され、任期は3年である。まちづくり協

議会の事務局は総合支所（旧町の役場）に置かれ、支所と連携して活動を進める。

地域づくり委員会については、大崎市のホームページで以下のように説明されている。「地域づくり委員会は、地域づくりおよび地域活動の原点となる組織で、将来的には行政の一部の業務（事業）を担うなど、地域自治活動組織の根幹になる組織です。自発的な企画・立案による事業の創造と実施、連携と協力による地域活動の展開、身近な地域課題の検討・共有と解決に向けた実践、地域の意見を取りまとめ、行政への意見反映を図る母体となります。」ここで重要なことは、1つに、地域づくり委員会を地域自治の根幹となる組織として位置づけている点、2つに、まちづくり協議会と地域づくり委員会は上下の関係ではなく、対等な関係にある点である。地域づくり委員会の位置づけが高いことがわかる。

地域づくり委員会の数をまちづくり協議会毎にみると、古川地域が21、岩出山地域が5、鳴子地域が6、田尻地域が3、松山地域が6、三本木地域が7、鹿島台地域が5となっている。これらは組織図上、「まちづくり協議会—地域づくり委員会」として外部からは同じ体制のようにみえるが、実際には、地縁型と分野型の2つに分かれる。古川、岩出山、鳴子、田尻の4地域は地縁型で、ほぼ旧小学校区単位に地縁組織で構成されているのに対して、松山、三本木、鹿島台の3地域は分野型で、まちづくり協議会の各専門部会を地域づくり委員会として位置づけている。これは各まちづくり協議会の意向を尊重し、無理に統一しなかった結果とされる。

3. 町内会・自治会と行政区

ここでもう1つ行政区と町内会・自治会との関係について確認しておく。大崎市では合併に伴い新たに「大崎市行政区設置に関する規則」を制定し、新市全体に362の行政区を置き、各行政区に行政区長を委嘱（市の非常勤職員）している。行政区長の主な業務は、①市民と市の連携に関すること、②市から市民に対する通知、連絡及び周知に関すること、

③広報紙等の配布に関する事、④各種調査等に関する事、⑤市民から市への要望等に関する事となっている。地縁型の地域づくり委員会は、10 前後の行政区の範囲（概ねかつての小学校区）の範囲に組織されていると考えてよい。

一方、旧市町には、合併前の名称は旧市町毎に異なるが、いわゆる町内会・自治会組織が存在しており、合併後にできた行政区は、ほぼ旧市町の町内会・自治会の範囲に置かれている。つまり行政区と町内会・自治会が併存する形になっており、行政区長が町内会・自治会の会長を兼ねるかどうかは、旧市町毎の判断に委ねられている。その結果、行政区長が町内会・自治会の会長を兼ねるのが3地域、兼ねないのが4地域となっている。

ここでも各地域組織の意向が優先されていることがわかる。大崎市では、表向きは全市で統一された組織体制となっているようにみえながら、実際に活動する場面では、それぞれ地域のそれまでのやり方をできるだけ尊重する姿勢を貫いている。それは、無理に統一すれば、活動に負荷がかかり、結局、活動を停滞させてしまううえ、行政主導で統一した場合、住民の当事者意識が損なわれてしまうと判断しているからである¹¹⁾。これはまさに制度や組織にまで体现されていない「仕組みを動かす工夫（配慮）」と言えるだろう。こうした姿勢は、小さなことではあるが協働のまちづくりの仕組みづくりのためにきわめて重要な点であると思われる。

第3章 持続可能な体制づくりの模索

1. 市政方針の一貫性と体制の継続

さて、このように「地域づくり委員会」を中心に分権型社会の構築をめざす試みは、我々が調査をする限り、合併後15年あまりが経過した現在も継続している。もちろん課題も噴出しているが、課題解決の方法を模索しつつ、分権型の協働のまちづくりの実現に向けて挑戦を続けてい

る。以下では、今日までの継続を可能にしている要因について考察していく。その際、前章の冒頭で指摘した3つの要素について留意しながら分析を進める。

合併時の方針を今日まで堅持できている理由の1つは、合併直後に誕生した伊藤市政が今日まで継続しているという点にある。現在4期目で、合併当初の基本方針は現在も継続されており、そこにブレはみられない。2007年12月に策定された第1次大崎市総合計画、2017年3月に策定された第2次大崎市総合計画において、いずれも、第1章に「市民が主役 協働のまちづくり」が掲げられている。また、重点課題の1つとして、第1次総合計画では「大崎市流地域自治組織の確立」、第2次総合計画では「地域を支える自治組織の躍進」がそれぞれ掲げられており、協働のまちづくりとその基盤となる地域自治組織を重視する姿勢は一貫している。

それは行政機構にも表れており、2007年に設立された市民協働推進部は現在も存続している。部として「協働」の看板を掲げ続けている点は、内外への意思表示として大きな意味をもつ。市民協働推進部に「大崎市地域自治組織推進本部」を設置し、実働部隊として「コミュニティ推進戦略チーム」を置く体制も維持されている。ここで特に重要なことは、市長部局と教育委員会の間に横の連携が構築されている点である。「大崎市地域自治組織推進本部」は、市長を本部長に、副市長、教育長、部長、総合支所長によって構成されており、「コミュニティ推進戦略チーム」は、まちづくり推進課、総合支所地域振興課、教育委員会生涯学習課、公民館職員らで構成されている。一般にまちづくりの現場では、市長部局管轄のまちづくり活動と教育委員会管轄の公民館中心の活動が併存しており、連携した活動を難しくしている面があることは周知の事実である¹²⁾。大崎市では、そうした問題を克服する仕組みづくりが当初から行われているのである。

2. 政策アドバイザーの登用と継続した支援体制の維持

2つ目に、住民自治組織に対して一貫した指導助言を行う体制がとられてきた点がある。「検討小委員会」のアドバイザーを務めていた TY 氏は、合併後も伊藤市政の下で大崎市地域自治組織・市民協働アドバイザーに登用され、その役割を現在まで担っている。つまり大崎市行政との関りは15年以上に及ぶのである。合併当初は月に7回、現在でも月に3回程度通ってきており、その頻度は高い。しかもその活動は、行政の政策立案に対する助言等にとどまらず、自ら地域に出向き住民と膝を交えて語り合うことが重視されている。合併当初は、「なぜ住民主体の地域づくりが必要なのか」という啓蒙活動を中心に、現在は、地域づくり活動に関する様々な相談に対応している。ただし、地域の側から相談が持ち掛けられた場合に出向くという姿勢を貫いている。地域住民の主体性を重視してのことである。TY 氏は、もともと市民有志が、2003年に合併に関する勉強会として立ちあげた「おおさき地域創造研究会」(2010年に法人格取得)に講師として招かれたことをきっかけに大崎市に関わるようになった人物である。専門が社会教育ということもあり、現場に入り込み、住民目線に立ったアドバイザー活動を展開している。

さらに前述した実働部隊としての「コミュニティ推進戦略チーム」の存在も大きい。なかでもチームを牽引する S 係長はキーパーソンの1人である。S 係長は、合併当初から TY 氏とペアになって地域の中に入り込み、地域自治組織の活動を献身的にサポートしてきている。住民自治の充実のために必要不可欠とされる「行政の本気度」を示すことは難しいが、調査の過程で時折 S 係長が発する発言からはそれを十分に感じとることができる。例えば、先に紹介した言葉のほかに、「行政職員が熱意を持っていないと地域のみなさんが冷めてしまいます」、「協働を推進するためには「行政の覚悟」が必要です」等々の発言があり、S 係長語録はこれだけにとどまらない。

また、S 係長に対しては、仕組みを動かすための特別の配慮(工夫)がとられてきた。1つは、市長部局と教育委員会の両方から辞令を受けて

いるという点である。前述したように市長部局管轄のまちづくり活動と教育委員会管轄の公民館活動の連携をとる点で、両方の辞令を受けることはS係長の仕事を格段にやりやすくしている。2つに、S係長は、2020年3月までの15年あまりの間、一時期を除いて人事異動を免れており、継続した活動が可能になっている。これは3年ほどで人事異動が繰り返され、そのたびに現場との繋がりがリセットされてしまうという問題を克服する試みである¹³⁾。これも制度や政策として現れてはいないが、「仕組みを動かすための配慮（工夫）」とみることができよう。

3. 持続可能な財政的支援の確立

第3の要因にあげられるのは住民自治組織の活動に対して継続した財政支援が保障されている点にある。自治体によっては合併後の財政的支援に期限を設けており、例えば、合併特例債を活用できる期間限定で地域自治組織に活動資金を援助する自治体も多い。しかし、それでは地域自治組織の活動の継続を保障することはできない。そのため、大崎市では、合併特例債として得た40億円を用いて地域自治組織支援基金を創設し、2007年4月からそこから生まれる利息（年間約3,000万円）を地域自治組織の活動資金にまわす体制を整備している。現在までは基金の運用はうまくいっているということである¹⁴⁾。

活動資金は補助金ではなく用途の制約が少ない交付金として配分されている。表4は、地域自治組織活性化事業交付金の種類を示したものである。交付金には、一律の基準で配分される基礎交付金と提案型（手上げ方式）の交付金の2つがある。基礎交付金は、地域自治組織の運営資金として、均等割（130万円）と人口割（1人あたり80円）の合計額を交付するものである。提案型の交付金（支援交付金）にはステップアップ事業交付金とチャレンジ事業交付金の2種類がある。提案型の交付金は、住民自らが主体的に判断し応募することで、住民の事業立案能力を高めたいという行政側の意図から生まれている。ステップアップ事業は1回につき上限20万円、チャレンジ事業は上限100万円で、いずれも年

表 4 地域自治組織活性化事業交付金の種類

交付金の区分		交付金の使途	基準
基礎交付金		地域自治組織を円滑に運営するための経費 1. 事務運営費 2. 会議費 3. 育成費 4. コミュニティ活動費	均等割（130 万円）と人口割（@80 円）の合計額
支援交付金	ステップアップ事業交付金	課題・問題を解決するための事業費	1 団体当たり 1 回の申請につき 20 万円以下 * 交付率は事業費の 80%、基礎交付金の充当も可 * 人材育成の事業については交付率 100% * 年度内に 2 回まで申請可、2 回で合計 40 万円まで交付
	チャレンジ事業交付金	課題・問題の解決や地域（地区）の個性・資源を生かした事業費	1 団体当たり 1 回の申請につき 100 万円以下 * 交付率は事業費の 80%、基礎交付金の充当は不可 * 年度内に 2 回まで申請可、2 回で合計 200 万円まで交付

資料：大崎市視察資料を加筆修正

3 回まで申請可能である。より積極的にまちづくりを行う地域自治組織に活動資金を援助する仕組みである。交付率は事業費の 80% であるが、ステップアップ事業で人材育成の事業を行う場合のみ交付率 100% となっており、人材育成事業を重視していることがわかる¹⁵⁾。

以上のような提案型の補助金制度自体は、全国的にそれほどめずらしいものではないが、大崎市ではここにも「仕組みを動かすための配慮（工夫）」が施されている。1 つは、申請回数を年 3 回としている点である。これは申請のタイミングを行政の都合に合わせるのではなく、地域自治組織の活動のペースに合わせるためである。申請回数を増やすことで、1 回目の申請で不採択になっても、申請書を改訂し、次の年度を待つことなく再挑戦でき、年度当初から交付金を使用することも可能になる。もう 1 つは、審査委員会が、学識経験者（大学教員 1 人）と各まちづくり協議会から推薦された地域住民 7 人の計 8 人で構成されている点である。住民委員は、地域住民という目線で申請してきた地域について自ら

学び、不採択になった場合でも、どう修正したら採択されるのかという視点から審査やアドバイスを行っている。行政サイドから見るといずれも手間がかかる作業ではあるが、そこには自治を育もうとする姿勢が貫かれている。

こうした交付金制度に加えて、ここで公民館などの指定管理者制度が果たしている役割について確認しておきたい。同制度は地域づくり委員会に対する財政的支援として行われているわけではないが、結果として重要な財源となっている。大崎市では指定管理制度を導入し、2012年から7つの基幹公民館を除く18の地区公民館の管理運営を地域づくり委員会に委託している。18の地区公民館はいずれも周辺部に位置しており、周辺部の地域づくり委員会の活動拠点となっている。指定管理料は約1,200万円で、うち800万円が人件費として使用することができ、後述する事例にみるように地域雇用を可能にし、地域づくり委員会の活動の可能性を広げる効果をあげている。一方で、公民館に行政職員が配置されていた頃と比較すると、行政職員が地域と直接関わる機会が失われた面もあり、行政職員と地域との距離を広げてしまったというマイナスの影響も指摘されているが¹⁶⁾、やはりまちづくりという点では、大崎市ではプラスの面が大きい制度として機能しているように見受けられる。

4. 大崎市話し合う協働のまちづくり条例の制定

継続の要因として最後に指摘しておきたい点は、「話し合いを含む一連のプロセス（過程）」を重視してきたということである。以下にみるように、大崎市では、制度化を急がず、まずは「行政と市民」「市民と市民」の間で話し合いの実績を積み、その後、制度を設けるという段階を踏んでいる。

話し合いのプロセスこそが市民協働を育むという前提にたち、例えば保育所の民営化や公民館の指定管理などをテーマに「パートナーシップ会議」を積み重ねてきている。パートナーシップ会議は、職員メンバーと市民メンバーが大体半々になるように構成され、いくつかのテーブル

に分かれて話し合いが行われ、方向性が決められていく。

このように「行政と市民」「市民と市民」が話し合う経験の積み重ねを前提に、そろそろ機は熟したということで2010年3月に「大崎市パートナーシップ会議に関する指針」を策定している。この指針の作成に向けて2007年12月に「パートナーシップ検討会議」が立ち上げられ、2008年5月までに9回の会議が開催されている。つまりこの指針の作成も、パートナーシップ会議の検討を経て制定されているのである。その議論の過程で、「協働とは、各種事業や活動と一緒にやるだけでなく、話し合いを含む一連のプロセス（過程）である」との結論が導かれ、指針には「話し合いのルール」が盛り込まれている。

この指針制定から4年後の2014年には、「大崎市話し合う協働のまちづくり条例」というユニークな条例が制定される。「話し合い」の重要性を前面に押し出した条例の誕生である。中学生が読んでも理解できるようにということで、従来の慣例にとらわれることなく、条文は、極力行政用語を使わず、わかりやすい言葉で書かれている。この条例の制定も、パートナーシップ会議での検討を経て行われた。「まちはみんなでつくるもの。」という一文で始まる条例の前文の最後は、「話し合いの文化を根づかせていくことが、私たちの目指す協働のまちづくりの姿です。そんなみんなの声が生かせるまちをつくるため、この条例を制定します。」という文章で締めくくられている。

以上が分権型地域社会の構築に向けて模索を継続してきた大崎市の取り組みの概要である。そこから、①協働のまちづくりを目指す仕組み、②その仕組みを動かす工夫（配慮）、③仕組みを動かす人の3つの要素が機能して、今日まで試行錯誤が継続してきた経緯が浮かび上がる。

5. 当面する課題

とはいえ、分権型の協働のまちづくりが順風満帆に進んでいるわけではない。むしろ多くの課題が明確になってきている。大崎市では、地域づくりのプロセスを、[地域課題]→[話し合い]→[事業・活動]→[評価(ふ

り返り)」のサイクルで考えており、[評価（ふり返り）]の過程も重視している。2019年3月の調査時に配布された資料には、①見えてきた市民協働の課題と②政策形成過程への市民参加の課題が4頁にわたって掲載されている。見えてきた市民協働の課題は、さらに、i)協働をめぐる原理的課題、ii)地域と行政の関係性、iii)行政における協働のもろさの3つに分類されている。そこには以下のような課題が指摘されている。

i) 協働をめぐる原理的課題に関しては、①行政課題として現れる協働論議が行政のご都合主義に基づくものになっていること、②行政側に「協働」や「対等な関係」の言葉の乱用がみられ、結果として住民側に「協働させられている」という感情を生み出していること、③行政と住民双方で補完性の原理が十分に理解されておらず、とすると地域の側に、「指示待ち」、「補助金依存」、「横のつながりの希薄化」といった状況をもたらしていること、が指摘されている。

ii) 地域と行政の関係性に関しては、①国・県からの地域コミュニティ活性化を意図した政策が増大していることに加え、行政組織の縦割りの弊害として各種委員の委嘱や多種多様な補助金が調整されないまま地域に流れ込み、住民自治力を低下させていること、その一方で、②地域の側の担い手不足と組織の弱体化が進み、「地域の役所化」とも言える事態が進行していること、をあげている。

iii) 行政における協働のもろさに関しては、①事業委託や指定管理者制度の導入によって地域と行政の距離が拡大していること、②行政職員の市民協働への理解不足と縦割り組織により、市民協働はまちづくり推進課の仕事と理解され、全庁的なとりくみになっていないこと、③職員の人事異動によってそれまでに構築されていた信頼関係が失われていること、が指摘されている。

一方、政策形成過程への市民参加の課題としては、①地域住民との会議が、行政案を追認するだけの形式的なものになっており、「原案ありき」「本音では話せない」といった意見が聞かれること、②特定の人に委員や業務が集中し、会議出席への負担感や発言の重大性への不安が増してい

ること、③地域において事業活動だけをする人と意思決定や協議に参画する人の間に溝が生じ、地域コミュニティの分断がみられることが指摘されている。

実に多角的な視点から率直な問題点の洗い出しが行われていることが分かる。自治体の評価作業はともすると形式的なものに流れがちであるが、大崎市の姿勢には本気度が感じられる。と同時に、行政と住民の間に「協働」の関係を構築することがいかに難しいのかを再確認させられる内容でもある。

第4章 課題克服に向けたモデル事業・実証事業の導入

1. モデル事業と実証事業のはじまり

大崎市の取り組みの優れている点は、このように洗い出された課題の克服に向けて、モデル事業を導入し検討している点にも現れている。モデル事業としては、2016～2018年度に「大崎市地方創生に伴う地域自治組織戦略体制モデル事業」（以下、モデル事業）、ついで2019年から3年計画で「大崎市地域自治体制整備実証事業」（以下、実証事業）をスタートさせており、2021年3月現在も継続中である。先に洗い出された課題を踏まえ、行政による支援体制のさらなる整備・強化を検討することが中心課題とされている。

2つの事業では、いずれも地域提案による公募方式で地域自治組織が選定され、選定された地域自治組織と市との間でパートナーシップ協定が締結されている。行政と住民組織が対等な立場で事業に臨むことの確認である。「モデル事業」では5つの地域自治組織、「実証事業」では3つの地域自治組織がそれぞれ選定されている。ここでは両事業に選定されており、大崎市の地域自治組織のなかで最も理想的な展開を遂げていると考えられているIK地域づくり委員会の活動を検討し、両事業で導入が試みられている支援の強化策のポイントについて見ていく。

2. IK 地域づくり委員会の取り組み

まず、IK 地域づくり委員会の歩みを確認する。IK 地域づくり委員会は、岩出山まちづくり協議会を構成する5つの地域づくり委員会のうちの1つで、2007年に結成されている。国道47号線沿いにある集客数東北一と言われる道の駅「あ・ら・伊達な道の駅」の裏側の元中学校の跡地に、地域づくり委員会の事務所が入っているIKサポートセンターがある。隣には地区公民館が存在しており、両施設は地域活動の拠点となっている。

地域づくり委員会は7つの「新和会」（町内会）から構成されている。合併を契機としてできた「行政区」と「新和会」は別組織で、新和会会長と行政区長は別の人が担当している。行政区長は、「大崎市行政区設置に関する規則」で定められた仕事をもっぱら担当しており、地域づくり委員会には関わっていない。合併以前には7つの「新和会」によってIK地区コミュニティ推進協議会が組織されており、合併後しばらくはコミュニティ推進協議会と地域づくり委員会が併存していたが、組織を見直す過程を経て現在は地域づくり委員会に一本化されている。両組織の一本化は少しずつ歩み寄るかたちで進められ、比較的スムーズに実現している。

2005年4月時点のIK地区の世帯数は606、人口は1,951人であったが、2019年2月現在世帯数560、人口1,394人に減少し、高齢化率は43%、空き家数97戸（16%）に達し、地域住民の暮らしをめぐる課題が噴出しつつある。中学校、小学校、保育所などの閉校・閉所も進み、地域には寂しさが漂う状況にあった。こうした状況に対応するため、2009年から1年あまりの間に12回以上、地域の将来を考える話し合いが集中的に行われた。その話し合いのなかから、地域行事の見直し、各種団体・組織のサポート事業や生活支援事業の実施などのアイデアが出された。その場で出されたもっとも切実な要望は、地域にある様々な団体・組織の活動を継続するために、団体・組織の事務を担う地域内共通の事務局を設け、そこに専従職員を置いてほしいというものであった。

その要望を受け、2010年にIKサポートセンターが設置され、その後は、サポートセンターを拠点に、出されたアイデアの実現に向けて動き出す。事務業務支援としては、新和会（町内会）、福祉会、水利組合、スポーツ少年団、寺の護持会などの各団体の事務業務の他、公民館バスの予約等の業務を、時給800円でIKサポートセンターが請け負う事業がスタートする。行事の見直しは、防災訓練と運動会を一緒にして合同防災大運動会とするなど、単に行事を減らすのではなく、内実を重視した整理・統合が図られた。広報誌「IKだより」の発行やHP「いけさぼ」の開設など情報発信・情報共有にも積極的に取り組んだ。さらに、生活支援事業として、2011年には、「IKを助け隊」が結成される。「IKを助け隊」とは、シルバー人材センター的な役割をもつもので、30分500円で除雪や草取りなどの作業を住民から請け負うものである。500円のうち400円は作業を担う隊員へ、残り100円はサポートセンターの運営費（保険など）にあてられる。2019年3月の調査時点で、隊員は約25人、リタイアした60代から70代が中心ということある。また、東日本大震災直後に、地域の団体や組織が集まって話し合う会議がもたれたが、それ以降も「IK会議」として、必要な時に必要な団体が集まる会議を開催している。これらの一連の活動からは、大崎市が目指している話し合いを大切にする姿勢が垣間見られる。こうして地域づくり委員会の活動は、それ以前のイベント型の活動から課題解決型の活動へと脱皮したと評価されている¹⁷⁾。

ところで、ここで問題になるのは、誰がIKサポートセンターの事務局を担ったのかという点である。サポートセンター開設後の2年間の運営費は、行政からの基礎交付金と会員からの会費収入を合わせて、年間約60万円にすぎず、サポートセンターの業務は、KZさん（男性、当時51歳）のボランティア的活動によって支えられていた。この地域で暮らしていたKZさんは、会社員から地域活動の担い手に転身し、以後今日までキーパーソンとしてIK地域づくり委員会の活動を牽引してきた人物である。2012年には、隣接するIK地区公民館と体育館が指定管理を受

けることになったため、KZさんは、地区公民館の事務局長に就任し、ボランティア的な働き方は解消されている。

指定管理料は両施設合わせて約1,650万円で、KZさんを含め正職員・臨時職員合わせて6人が雇用された。ただし、指定管理することになった2つの施設は教育委員会の管轄であるため、職員の業務は社会教育関係のものに限定され、規制も厳しいため、IKサポートセンターの活動との両立は難しい状況にあった。「IKを助け隊」の活動や有料の事務業務支援などは、教育委員会の業務の範囲を超えるものだったからである。そのため、6人の職員のうち2人（1人はKZさん）はサポートセンターの職員と兼務するかたちで両組織を維持する体制がとられた。しかし、2施設の業務を担うことは負担が大きく無理が生じてきたため、公民館とサポートセンターを切り分け、サポートセンターに専任スタッフを置くことを行政に要求するようになる。具体的には2014年3月に、市長と教育長宛に、地域活性化に向けた提言書を提出している。実は、2016年度に始まるモデル事業の実施は、この提言書に応えるかたちで始まったという面も有しているのである。

3. モデル事業と実証事業

さて、モデル事業の目玉は次の2点である。1つは、地域提案の事業の実施に際して地域支援コーディネーターという新たなマンパワーを導入しようという点である。モデル事業に採択されると事業費として498万円が支給されるが、そのうち378万円が地域支援コーディネーターの人件費として計上されている。

もう1つは、地域公民館との連携に加え、地域包括ケアシステムとの連携が重視された点である。社会福祉課が行う生活支援体制整備事業と連動することで、「健康づくり（介護予防）」と「自立支援」に「地域づくり」を加え、3本柱で大崎市流包括ケアシステムの構築が目指された。この地域包括ケアシステムの構築に際しては生活支援コーディネーター（地域支え合い推進員）を配置する必要があるが、その業務が地域支援

コーディネーターと重なるところがあるため、両コーディネーターを効率よく配置することが目指された。行政の縦割りの弊害を廃し、効率的で効果的な仕組みづくりの模索である。モデル事業の実施組織が、生活支援体制整備事業を併せて実施する場合は、そのための経費として120万円が上乗せされることになっている。

IK 地域づくり委員会の場合、モデル事業を導入することで、モデル事業費の人件費部分378万円と地域包括ケアシステムとの連携による120万円を得て、サポートセンターに2人の専任職員（地域支援コーディネーターと生活支援コーディネーター）の配置を実現している。表5は、モデル事業期間の地域づくり委員会の体制を示したものである。地域支援コーディネーターはKZさんで、生活支援コーディネーターには社会福祉協議会（社協）を退職した人を迎えることができ、社協と連携した介護予防関連の取り組みが強化されている。

モデル事業は2018年度で終了し、その検証作業も終わっている。2019年1月に出された「検証報告書」によれば、全体的には、①事務局機能

表5 モデル事業時のIK 地域づくり委員会の体制

	IK サポートセンター (モデル事業)	IK 地区公民館・体育館 (指定管理)
スタッフ	常勤2人、アルバイト1人 * 地域支援コーディネーター 1人 * 生活支援コーディネーター 1人	常勤3人 * 土日と夜の業務は「IK を助け隊」に委託
主な活動	[地域支援] ・ 地域づくり委員会の事務局 ・ 各種団体への事務支援 ・ 「IK だより」の編集・発行 ・ IK を助け隊のコーディネート [生活支援] ・ いきいき百歳体操 ・ 脳トレ体操 ・ 口腔体操 ・ お茶っこ飲み会 ・ 各種勉強会	・ 施設の維持管理業務 ・ 施設利用に関する業務 ・ 生涯学習事業
管轄部署	市民部局	教育委員会

の強化、②話し合いを重視した組織体制の構築、③新たな人材の発掘と参加、④保健福祉分野と連動した取り組みの実現、⑤横のつながりの構築などの点で、多くの効果が確認された。また同時に、①雇用側（地域住民組織）のマネジメント能力、②地域支援コーディネーターの資質の向上、③まちづくり協議会の役割の明確化、④自主財源の確保の難しさなどが、課題としてあげられている。

2019年にスタートした「実証事業」もその目的や内容はモデル事業とほぼ同じである。モデル事業の検証作業を踏まえ、地域（生活）支援コーディネーターを雇用し、地区公民館の指定管理制度と地域包括ケアシステムと連携し、一体的に活動することで、持続可能性を高める仕組みづくりをさらに確実にする方法が検討されている。事業費は1組織あたり542万円に増額され、うち412万円が人件費に計上されている。

また、検証作業を行う委員構成がモデル事業とは異なっている。モデル事業では行政自身で検証したが、実証事業では地域活動を精力的に担ってきた人が学識経験者に名を連ねている。公開されている資料によると、メンバーは、いちのせき市民活動センター長（会長）、地域社会デザイン・ラボ代表（副委員長）、NPO 法人おおさき地域創造研究会代表（委員）の3人である。すべて実践家で、彼/彼女らの厳しい目によってどのような検証結果が出されるのかが待たれるところである。

終章 分権型自治の実現をめざして

以上、宮城県大崎市を事例に、平成合併を契機に分権型自治の構築をめざして行われてきたローカル・ガバナンスの試みについてみてきた。最後に、(1)合併後、15年余りの間、揺らぐことなく分権型自治を目指すことで構築されてきた仕組みの特徴と、(2)直面する課題をどのような方向で乗り越えようとしているのか、という2つの点を考察し、本稿のまとめとする。

1点目に関しては、「はじめに」で紹介したように、協働を進めるため

には、自治基本条例や協働マニュアルがあるだけではだめで、市民と行政が覚悟を持って本気で取り組まなければならないということが、現場でまちづくりに奔走する行政職員から指摘されてきた。確かに、立派な条例やマニュアルが作成されても、絵に描いた餅に終わっている自治体も少なくない。条例やマニュアルに血を通わせるのは、やはり市民や行政が取り組む姿勢にかかっていることは間違いない。ただ、大崎市の事例をみていくと、両者の間にもう1つ重要な領域があることに気づかされる。そこで、本稿では、「協働のまちづくりを目指す仕組み」と「仕組みを動かす人（住民、行政職員）」の間にある「仕組みを動かす工夫（配慮）」という点に注目してみた。

これは、「協働のまちづくりを目指す仕組み」としてフォーマルなかたちで表面には現れていないものの、仕組みを動かすための「潤滑油」のような役割を果たしており、仕組みがスムーズに機能するための重要な要因となっている。例えば、地域自治組織の体制は、外部から見ると全市的に共通したものとなっているが、実際の運用面では旧自治体の意向を最大限尊重したものになっている。多様性を尊重し、無理に統一することはしないという行政の姿勢がみてとれる。地域の判断に任せることが、行政依存体質を払拭するためには必要なことであると考えられており、そうした考えは他の取り組みの中にも貫かれている。また、行政の年間スケジュールではなく、できるだけ住民活動のペースに合わせ、行政はサポートに徹する姿勢を貫いている点も工夫（配慮）の表れである。提案型の支援交付金の申請を年3回行えるようにしているなどは端的な例であろう。年3回の申請は行政側の事務作業を増やすことになるが、それよりも住民活動が滞りなく進むことを優先しているのである。

さらに、S係長に市民部局と教育委員会から辞令が交付され、10年以上部署の異動が免除されていた点なども、それまでの慣例に囚われない柔軟な対応（配慮）と評価できる。加えて、「話し合いの過程」を重視するという点も、条例が制定されるまでは外部からは見えにくい「仕組みを動かす工夫（配慮）」と言うことができよう。実はこうした「仕組みを

動かす工夫（配慮）」が、「協働のまちづくりを目指す仕組み」を絵に描いた餅に終わらせず、「仕組みを動かす人」の熱意を空回りさせず、協働のまちづくりを一步一步構築していくための重要な試みと言えるのではないだろうか。大崎市の取り組みはそのことを教えてくれる。

次に２点目である。大崎市では、合併後今日まで以上のような分権型自治をめざして協働のまちづくり進めており、具体的な成果も現れている。しかしその一方で、「協働のまちづくり」はそれほど簡単にできるものでないことを証明した１５年でもあった。直面する数々の課題についてはすでに触れたとおりである。そもそも合併という選択が地域住民との十分な話し合いによって実現したものではないこともあり、住民側に、「協働させられている」「押し付けられている」という意識が強くみられる。「地域の役所化」という言葉が示すように、住民自治組織が担う行政サービスが増えていく状況もある。一方、住民自治組織側では、担い手不足、少数者への役職の集中、組織の弱体化が進行している。この点が最大の課題と言える。“強いられた自治”と受け取られがちであり、そこから“意欲する自治”へ転換することはそれほど簡単なことではない〔田村、2010〕。

大崎市では、この課題を克服するためにモデル事業と実証事業が実施されている。そこで目指されている解決の方向の１つは、まちづくり推進課、教育委員会、社会福祉課が横に連携しながら、地域づくりを進めていく体制整備である。縦割り行政の弊害を取り除き、効率よく、効果的な行政サービスが行えるようにする体制づくりである。

もう１つは「つなぐ人材」を増やす試みである。大崎市では合併に伴い職員数が大幅に削減されており、まちづくり担当の職員をこれ以上増やすことは難しい状況にある。一方、地域住民側も前述のように過疎化・高齢化によって組織の弱体化が進んでいる。この状況を打開するためには、新たに、行政と地域住民（組織）を「つなぐ人材」を増やすことをモデル事業や実証事業で試みている。実際、２つの事業に取り組んでいる IK 地域づくり委員会では、指定管理とモデル事業を受け入れる

ことにより、地区公民館に常勤3人、支援センターに常勤2人とアルバイト1人を地域雇用で確保している。これにより地区公民館と支援センターを拠点に地域福祉も含め幅広い住民活動が可能になっている。この「つなぐ人材」は、役重眞喜子が言うところの「境界領域マネジメント」を担当する人材とみることもできよう〔役重、2019〕。

ただし、実証事業を経て全市レベルの政策に繋げていくためには課題も多い。モデル事業の検証では、①雇用側（地域住民組織）のマネジメント能力と②地域支援コーディネーターの資質の向上が挙げられている。大崎市では、この分野での「地域おこし協力隊」の導入には積極的ではない。なぜなら「地域おこし協力隊」が担える業務はかなり幅広いが、身分は公務員のため、採用は行政主導で行われ、活動も地方公務員法の制約を受けるからである。あくまでも地域主導での採用にこだわりをみせている。

もちろん誰を雇ってもうまくいくという訳ではない。特に、地域支援コーディネーターは行政と地域住民（組織）を繋ぐために高い能力が求められる。にもかかわらず、補助される人件費からみる限り報酬は決して高いものではない。限られた財源で有能な人材を確保しなければならないという難題に直面する。その上、雇用した人材の活動は地域づくり委員会がマネジメントする必要があるこれも簡単なことではない。加えて、自治体財政が厳しい時代に、行政と地域住民（組織）を「つなぐ人材」をすべての地域づくり委員会に配置するだけの財源を確保できるのかという問題も立ちはだかる。

このように課題が多いのも事実であるが、IK 地域づくり委員会の調査からは、「意欲する自治」の可能性が感じられた。実証事業は残り1年を残すが、こうした課題を乗り越え、分権型自治に向けて新しい段階へ進むことを期待したい。

〈注〉

- 1) 平成の合併に対する評価については、〔総務省、2010〕、〔後藤・安田記念東京都

市研究所編、2013]、[全国小さくても輝く自治体・自治体問題研究所編、2014]などを参照のこと。

- 2) ここでは地方自治法、合併特例法などに基づく地域自治区などの組織と、条例に基づく地域組織を総称して、「地域自治組織」という用語を用いる。
- 3) 名和田は、日本のコミュニティの特徴は、地域的まとまりとして必要であるにもかかわらず制度の外に放置されてきたことにありとし、制度の外に放置されてきた日本のコミュニティが制度化されていく過程を、「政策による制度化」、「条例による制度化」、「法律による制度化」という3段階に分けて考察している[名和田、2009]。
- 4) 地域自治組織を導入し、積極的に分権型自治を追求する自治体の取り組みについては、自治体問題研究所『地域と自治体』第31集と第34集を参照のこと。
- 5) その理由は、地方自治法上の地域自治区に置かれる地域自治組織が、「審議し、市町村長その他の市町村の機関に意見を述べること」のみを任務とする機関であるため、多くの市町村がめざしている協働型の住民組織とは性格を異にする点にある。そのため、地域自治組織を必要とする自治体は、条例や要綱に基づいて「協働型」の制度化を選択するのである。詳しくは、[阿部、2017]を参照のこと。
- 6) 総務省が出している地域運営組織に関する各年度の報告書については以下のHPを参照のこと。また、地域運営組織を検討したものに[山浦、2017]がある。
https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/kanrentoukei.html
- 7) この報告書を参考に、大崎市の取り組みを紹介したものに[山浦、2019]がある。
- 8) 大崎地区の合併の経緯については、大崎タイムス社『創刊70周年記念 社史』94-99頁を参照のこと。
- 9) 2019年9月2日に実施した大崎市地域自治組織・市民協働アドバイザーTY氏への聞き取り調査結果による。
- 10) 2018年現在、総合支所には、地域振興課と市民福祉課が置かれている。鳴子総合支所を例にとると、合併により職員数は、約160人から約40人と4分の1になるが、合併から現在まで予算規模や職員数の縮小は行われていない。
- 11) 2019年9月2日に実施した大崎市地域自治組織・市民協働アドバイザーTY氏への聞き取り調査結果による。
- 12) 例えば、大分県宇佐町深見地区のまちづくり協議会を事例とした考察において、まち協と公民館の関係の再編が課題の1つにあげられている[山浦、2017:47]。
- 13) ただし、S係長は2020年3月をもって他の部署へ異動となっている。特定の職員に過度の負担がかかる仕組みにも限界があり、S係長中心に作られてきた

サポート体制を如何に引き継いでいくかが問われている。行政側の支援体制の構築も次の段階へ進もうとしている。

- 14) 2019 年 9 月 2 日に実施した大崎市地域自治組織・市民協働アドバイザー TY 氏への聞き取り調査結果による。
- 15) 2020 年度に制度の見直しが行われ、①基礎交付金の均等割部分が増額され、②ステップアップ事業交付金で移住定住促進・交流促進事業と空き家対策事業を行う場合の交付率も 100%になっている。
- 16) 2019 年 3 月 26 日に大崎市を訪問した際に配布された視察資料による。
- 17) 例えば、総務省地域力創造グループ地域振興室 (2019) の 8~9 頁を参照のこと。

〈参考文献〉

- 阿部昌樹, 2017, 「狭域の自治」阿部昌樹・田中孝男・嶋田暁文編『自治制度の抜本的改革—分権改革の成果を踏まえて』法律文化社, 107-138.
- 池田浩, 2011, 「上越市における地域協議会の実際と可能性」自治体問題研究所『地域と自治体』第 34 集, 自治体研究社, 47-92.
- 今井照, 2008, 『「平成大合併」の政治学』公人社.
- 石崎誠也, 2006, 「地域自治区の法的性格と課題」自治体問題研究所『地域と自治体』第 31 集, 自治体研究社, 55-89.
- 大崎タイムス社史編集委員会, 2017, 『創刊 70 周年記念 大崎タイムス社史』大崎タイムス社.
- 岡田知弘・石崎誠也編著, 2006, 『地域自治組織と住民自治』(自治体問題研究所『地域と自治体』第 31 集) 自治体研究社.
- 後藤・安田記念東京都市研究所編, 2013, 『平成の市町村合併—その影響に関する総合的研究—』(都市調査報告⑩).
- 名和田是彦編『コミュニティの自治 自治体内分権と協働の国際比較』日本評論社 2009 年.
- 町村敬志, 2013, 「『未発』の国家リスクレーシング? —「世界都市」形成から「平成の大合併」へ—」『地域社会学会年報』第 25 集, 49-60.
- 丸山真央, 2015, 『「平成の大合併」の政治学 —国家のリスクレーシングと地域社会』御茶の水書房.
- 西原純, 2015, 「合併 10 年の浜松市のその後、および現状と課題」『住民と自治』621, 27-30.
- 西村茂・自治体問題研究所編, 2011, 『住民がつくる地域自治組織・コミュニティ』(『地域と自治体』第 34 集) 自治体研究社.
- 総務省, 2010, 『「平成の合併」について』.
- 総務省地域力創造グループ地域振興室, 2019, 『平成 30 年度 地域運営組織の形成及び持続的な運営に関する調査研究事業 報告書』.

田村雅夫, 2010, 「地域社会の現実をどのように捉えるか ―共同研究の枠組み構成と課題」 青木康容・田村雅夫編 『闘う地域社会―平成の大合併と小規模自治体』, ナカニシヤ出版, 222-236.

役重眞喜子, 2019, 『自治体行政と地域コミュニティの関係性の変容と再構築 ―「平成大合併」は地域に何をもたらしたか』 東信堂.

山浦陽一, 2017, 『地域運営組織の課題と模索』 (JC 総研ブックレット No.20) 筑摩書房.

山浦陽一, 2019, 「地域運営組織と自治体とのかかわり方」 『都市問題』 第110巻第5号, 65-72.

山崎仁朗・宗野隆俊編, 2013, 『地域自治の最前線 新潟県上越市の挑戦』 ナカニシヤ出版.

全国小さくても輝く自治体フォーラムの会・自治体問題研究所編, 2014, 『小さい自治体 輝く自治 ―「平成の大合併」と「フォーラムの会」』 自治体研究所.

(付記) 本稿は、JSPS 科研費 (26285112, 17H02591、代表：西村雄郎大谷大学教授) による共同研究、および札幌学院大学 2020 年度研究促進奨励金 (SGU-AS2020-05、代表：小内純子) による研究成果の一環をなすものである。